

安全理事会

Distr.: General
13 May 2019
Chinese
Original: English

2019 年 5 月 10 日秘书长给安全理事会主席的信

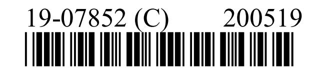
谨提及安全理事会第 2431(2018)号决议，其中授权部署非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)直至 2019 年 5 月 31 日。安理会在决议中欢迎联合国与非洲联盟、索马里联邦政府和主要国际利益攸关方密切合作，对非索特派团进行技术评估，以审查非索特派团为支持索马里过渡计划而开展的重组工作、在实现战略目标方面取得的进展和执行优先任务的能力，并考虑索马里安全部队的能力，就非索特派团逐步向索马里移交安全责任提出建议。

根据第 2431(2018)号决议和非洲联盟和平与安全理事会各项公报，非洲联盟和联合国于 2019 年 3 月 4 日至 19 日对非索特派团进行了第五次联合审查。此次审查由联合国政治和建设和平事务部及和平行动部与非洲联盟和平支助行动司共同领导，参与方包括联合国业务支助部、人权事务高级专员办事处、联合国索马里援助团(联索援助团)、联合国索马里支助办公室(联索支助办)和联合国驻非洲联盟办事处，以及索马里安全方面的主要国际伙伴。

审查小组于 2019 年 3 月 4 日和 5 日在亚的斯亚贝巴与非索特派团警察和部队派遣国及国际社会成员举行会议，之后于 3 月 6 日至 16 日前往索马里，与索马里联邦政府和非索特派团举行磋商。审查小组访问了非索特派团各区总部(摩加迪沙、拜多阿、基斯马尤、贝莱德文和乔哈尔)，并于 2019 年 3 月 18 日和 19 日在亚的斯亚贝巴向非洲联盟委员会和国际伙伴提交了审查结果和建议。2019 年 5 月 9 日，和平与安全理事会在第 848 次会议期间审议了联合审查小组提交的结果和建议。

政治和安全局势

索马里联邦政府继续推进建设包容各方的联邦制索马里国家。审查联邦临时宪法的工作已在技术层面取得稳步进展，2020/21 年普选规划已经启动。值得注意的是，联邦政府的经济改革现在开始取得成果。世界银行通过在欠款结清前发放赠款，提供特殊融资，以便更好地提供基本服务，提高财政管理能力，恢复经济复原力和机会。2019 年 4 月 12 日在华盛顿哥伦比亚特区举行的世界银行和国际货币基金组织春季会议确认了索马里在经济改革方面取得的进展，注意到索马里有望在货币基金组织的重债穷国倡议下结清欠款并获得债务减免。非洲之角的转型局势正在改善索马里与邻国加强区域合作的前景，建立伙伴关系的机会日益增多。







然而，挑战依然存在。海湾危机对索马里的影响仍未消散，索马里与肯尼亚之间尚未解决的海洋边界争端可能影响索马里的安全和稳定。联邦政府与部分联邦成员州之间的政治僵局阻碍进一步取得进展，尤其不利于执行联邦政府和联邦成员州领导人于 2017 年商定的国家安全架构，从而难以在适当的治理和财政机制下建立能够有效运作的索马里联邦安全部门。

安全局势仍然动荡、复杂、难以预测。主要的安全威胁依然来自青年党，特别是在青年党控制大片农村地区的索马里南部和中部。青年党在组织健全的架构下运作，能够通过对商业活动和地方社区征税、在主要补给线沿线的检查站征收通行费等方式，有效创造收入。该团体继续成功招募新作战人员，包括儿童和外国作战人员。

尤其令人关切的是，青年党在摩加迪沙实施袭击的次数和频率有所增加。该团体实力增强，并增加了对迫击炮的使用。2019 年 1 月 1 日对联合国大院的迫击炮袭击，以及后来对索马里宫的联邦政府行政大院及非索特派团和索马里国民军基地的迫击炮袭击证明了这一点。仅在 3 月一个月内，青年党就在摩加迪沙实施了 2 次复合式袭击和总共 28 次简易爆炸装置袭击。联邦政府在非索特派团和国际伙伴的支持下制定了全面计划，以便根据相关需要，保障该市及其地界的安全，并在城市进入点和战略要地设立更加严格有效的检查站。

摩加迪沙、邦特兰和其他地区存在伊拉克和黎凡特伊斯兰国相关人员，导致安全局势更加复杂，原因包括他们在敲诈网络和收入来源问题上与青年党陷入竞争和冲突。

索马里过渡计划的进展和前景

过渡计划由联邦政府于 2018 年 3 月与联邦成员州协商制定，并得到国际社会认可，其中规定了在 2021 年之前应实现的条件和关键成果，以便逐步向索马里安全机构移交安全责任。该计划较为全面，包括三个活动领域：行动、支助和体制建设。在支助和体制建设支柱下，联邦政府正在采取值得赞扬的步骤，在安全部门开展体制改革和能力建设。联邦政府最近完成了为期两年的索马里国民军生物特征登记程序，这有助于政府通过老兵退伍和新兵招募，合理调整国民军的部队规模。目前正在对索马里警察部队、国家情报与安全机构等其他安全部门的人员进行生物特征登记。尽管面临挑战，联邦政府还在采取步骤，确保向安全人员发放薪金。

在过去一年中，非索特派团将其控制的两个地点(摩加迪沙的国家体育场和雅勒•西亚德军事学院)移交给索马里当局和安全部门。但过渡计划在摩加迪沙以外地区的执行进展有限，预计无法按照设想在 2019 年 6 月完成计划的第一阶段。联邦政府最初预想的优先事项是在下谢贝利和中谢贝利对青年党开展进攻行动，但联邦政府已将工作重点转为加强摩加迪沙地区的安全，为下一步行动奠定基础。在非索特派团和国际伙伴的支持下，联邦政府开始在摩加迪沙-阿夫戈耶主要补给线上开展行动。政府还计划不迟于 2019 年 12 月从非索特派团手中接管 12 个前沿行动基地的安全责任，并于 2019 年完成行动规划，以保障摩加迪沙-拜多阿

主要补给线的安全，确保实现过渡计划第一阶段规定的其他优先事项。政治方面的动态发展，包括朱巴兰和贾穆杜格即将开展的州级选举进程，可能继续影响各项时间表。

在取得一些初步进展后，联邦政府、非索特派团和国际伙伴开展统筹规划的势头有所减缓。在过去一年中，非索特派团和索马里安全部队联合开展的针对性进攻行动次数有限，而且全面规划不足，国际伙伴未能充分参与，因此难以确保将社区复原、法治等非军事方面纳入过渡活动，而这些方面对于在中长期取得可持续成果必不可少。索马里国民军和非索特派团在某些区内均采取了以防御为主的做法，非索特派团正在等待与联邦政府就优先事项和时间表进行适当协调，以执行过渡计划。

非索特派团的一些部队派遣国在未与索马里安全部队充分开展联合规划的情况下撤出前沿行动基地，致使一些地点再次被青年党占领。无计划或无协调地撤出部队往往加剧了当地民众的脆弱处境和被迫流离失所现象，因为青年党威胁要对合作行为进行报复，而且提供拯救生命的人道主义援助的工作也面临阻碍。这还导致人道主义工作者遭到伤害或绑架。有必要在位于摩加迪沙的联邦政府与非索特派团总部之间，以及非索特派团与索马里国民军各自总部和各区之间加强协调，并与安全、稳定和人道主义方面的伙伴重启更加广泛的统筹规划。

联邦政府在审查期间再次请求解除武器禁运，以便获得安全工作所需的武器和弹药。

索马里安全部队的能力

若要以可持续方式加强索马里的安全能力，就必须在执行国家安全架构方面取得进展，特别是商定和建立治理架构，界定各安全部门的作用和职责，并整编州级部队。这在很大程度上取决于联邦政府和联邦成员州能否恢复政治对话，达成必要的政治决定和协议，还取决于联邦、成员州、行政州和部族各级和解进程的进展情况。对索马里境内尚不属于联邦安全部门的州级部队的评估已于 2019 年 2 月完成，统计了来自联邦各成员州的约 20 000 名州级部队人员。

联邦政府称，索马里国民军现有 47 个营，这些营分属于 5 个旅，其中包括由 1 300 人组成的“10 月 14 日”旅，该旅得名于 2017 年发生的索马里史上最惨烈的恐怖主义袭击。国家整编委员会计划在 2019 年和 2020 年组建共 4 个整编营，其中 2 个营是新成立的，另 2 个营将通过调整国民军所有 47 个营现有部队编制的方式设立。联邦政府还提出计划，要将国民军部队的现有规模调整至 10 000 人，再招募 8 000 名士兵，使总人数达到国家安全架构规定的 18 000 人。政府还为国民军的最高管理层招募了新的年轻军官，以实现军队职业化。类似的改革将推广至警察部队。

国民军的训练由欧洲联盟、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国等双边伙伴提供。所提供的数字表明，到 2021 年，总共将有 11 400 名国民军士兵接受过双边训练。不过，国际伙伴仍然亟需在国民军部队的训练和能力

建设方面加强协调。必须进一步开展联合规划，确定如何利用由其他双边伙伴训练的部队，直接支持过渡计划的执行工作。

联邦政府与联邦成员州协调，提出了在 2021 年 12 月之前提供 7 500 多名新警务人员的计划。这些人员将补充现有的 7 700 名联邦警察(其中大部分部署在摩加迪沙)，以及基斯马尤(朱巴兰)、拜多阿(西南州)及乔哈尔和贝莱德文(希尔谢贝利)的 1 260 名成员州警察。目前，各联邦成员州的警察力量和能力差距很大。根据目前的预测，新警务人员的生成速度可能无法实现国家安全架构规定的目标，即到 2027 年联邦和各成员州警察部队总人数达到 32 000 人。

任务执行和重组

非索特派团继续在各个方面发挥关键作用，保障责任区内主要人口中心的安全，保护关键设施和政府设施，协助索马里安全部队保护索马里当局并维护其实现稳定、和解和建设和平的努力，保证国际人员能够在该国境内开展工作。非索特派团继续与联索援助团协作，为索马里军事部队提供作战指导，并指导和训练索马里警察。非索特派团在开展打击青年党的针对性进攻行动(包括与索马里安全部队联合开展此类行动)和保障主要补给线安全等优先任务方面面临挑战。在过去一年中，没有实施重大进攻行动，但一些区内开展了规模有限的行动，而且非索特派团为国民军打击青年党的一些行动提供了支援，包括作战指导。2019 年 3 月底，非索特派团和国民军开始在下谢贝利开展联合行动。尽管在安全和其他方面面临严峻挑战，非索特派团仍然协助并参与实施了速效项目和加强和平项目，作为其支持稳定工作的一部分。非索特派团继续通过与人道主义行为体和地方领导人协调，协助并支持提供人道主义援助，包括救济和粮食援助。

根据 2018 年联合审查的建议，安全理事会第 2431(2018)号决议请非索特派团进行重组，以支持执行过渡计划。为了实现这一目标，非索特派团已采取若干步骤，并正在进一步开展规划和执行工作。非索特派团行动准备情况评估于 2018 年 9 月完成，确定了非索特派团具备的能力、需要提供额外支助的领域以及如何更好地分配非索特派团资源以支持其各项职能。完成评估后，又于 2018 年 11 月制定了经修订的行动构想，其中规定了非索特派团在 2018 年 6 月至 2021 年 12 月期间分三个阶段向索马里人移交安全责任的战略级任务，这些任务与过渡计划的各个阶段保持一致。

在 2019 年 2 月 11 日至 14 日举行的非索特派团和国民军各区指挥官会议上，非索特派团和国民军联合制定了每个阶段的详细行动计划，包括联合行动、移交地点、主要补给线贯通规划和时间表。审查期间，技术委员会在评估这些计划，以便非索特派团部队和各区指挥官及特派团领导层随后予以核可。

非索特派团各区均有专门的行动构想执行计划，其中规定将调整部队，包括拆除一些阵地和前沿行动基地，并将其他阵地和前沿行动基地移交给索马里安全部队，这些工作主要在 2019 年 7 月至 2020 年 12 月的第二阶段启动。非索特派团打算利用因此产生的部分闲置人员，建立各区的机动部队和由部队指挥官领导的快速反应部队。非索特派团和索马里安全部队必须在阵地移交计划和执行方面

开展协调，包括在支助需求方面与联索支助办协调，防止青年党或其他非国家武装团体接管非索特派团撤出的地点。

随着非索特派团重组，部队指挥官必须对全体部队拥有有效的行动指挥权，以便获得必要的灵活性，能够根据局势需要，重新部署部队和资产。审查小组获悉，非洲联盟已核准非索特派团部队总部采用新架构，将包括武装直升机、无人驾驶飞行器和系统在内的军事航空资产交由部队指挥官控制，并将加强各区内部队一级的指挥和控制，使各区之间以及部队总部与各区之间能够开展更加密切的协调。最近委任了非索特派团新任部队指挥官、部队副指挥官和几名新任区指挥官，这为改进指挥和控制安排以及非索特派团的内部协调提供了机会。

非索特派团还在重组其警察和文职部门，以支持过渡工作。非索特派团警察目前部署在摩加迪沙、拜多阿、基斯马尤、乔哈尔和贝莱德文，并计划扩大部署范围，进驻多布里和联邦成员州首府以外的其他主要人口中心，其授权任务是在联合警察方案下与联索援助团协作，训练和指导联邦及各成员州警务人员。非索特派团的核定警力下限为 1 040 人，目前已有 718 名警察部署到位，包括 3 支建制警察部队(每支部队各有 160 人)和 238 名单派警察。另有 2 支建制警察部队(320 人)预计将于 2019 年第二和第三季度部署到位。

非索特派团最近开始向每个联邦成员州部署文职人员，以支持其军事和警察力量在各区执行过渡计划。非索特派团部署到各区的文职小组和联索援助团派驻各州的人员可在各自任务范围内补充彼此的工作，文职小组有可能与非索特派团军事部队一道，更多地进入偏远地区，开展民政、社区参与、人道主义事务和人权领域的工作。在摩加迪沙，非索特派团文职部分向非索特派团领导层提供政治分析和支助，为人道主义支助提供便利，开展人权监测和调查，并支持非索特派团与联合国、联邦政府和伙伴开展联合工作。非索特派团文职人员还履行行政和支助职能。

审查小组获悉，计划恢复非洲联盟、联合国与政府间发展组织之间的三方谅解备忘录，备忘录应确保所有三个组织以协调和互补方式在索马里开展工作，支持商定的联合政治战略。

联合规划与协调

审查小组确定，联邦政府与非索特派团更好地开展定期协调和信息共享极为必要，以便能够切实进行适当的联合规划，有效开展行动，并监测过渡计划的执行。需要建立强有力的联合规划机制，以确保对规划进程(包括业务、支助和体制建设活动)采取统筹办法，由联邦政府牵头，与非索特派团协商，并与索马里国民军、警察、联邦成员州当局、联索援助团、联索支助办和其他支助部门及伙伴等所有相关行为体协调。否则，过渡计划的执行与非索特派团对计划的支助将无法适当协调一致，可能导致进一步拖延。联合规划机制还将使联邦政府和非索特派团能够根据实地状况及进展情况，相互协商调整执行工作的优先事项和时间表，并让所有相关行为体参与稳定活动。更广泛而言，从现在起至 2021 年，联合规划和协调机制将根据索马里安全部队届时将承担主要安全责任的总体目标，视需

要更新和修订过渡计划。重要的是，该机制将使索马里能确保其安保人员的组建工作更密切地与过渡时期优先事项保持一致，从而使非索特派团人力资源方面的预期红利得以实现。

审查小组还建议该机制与人道主义行为体定期协商，就重组和过渡(包括非索特派团预期撤出某些地点)的人道主义影响和风险提供适当信息。这样，就能采取充分考虑到受影响人口的需要和脆弱性的方式来开展执行和移交工作。

2018 年联合审查提出的重组构想包括建立“联合小组”或联合行动和信息联合小组，利用这种形式与索马里所有相关的安全行为体，特别是索马里国民军和其他安全部队开展协调、分享信息并消除冲突。在 2019 年审查中，非索特派团告知审查小组，还不具备设立这类小组的条件，但在改善非索特派团与索马里国民军在部队总部和各区的协调方面取得了进展；审查之后，国民军与非索特派团最近在下谢贝利州开展的联合行动就是证明。

对非索特派团和索马里安全部队支助工作的影响

青年党进行了调整，开展了机动的不对称作战，这就要求非索特派团采取更灵活的姿态并提高机动性，以便能够执行过渡计划规定的任务，降低袭击风险，并在开展进攻行动的同时，清理主要补给线并保障其安全。审查小组注意到，需要加强非索特派团的行动能力，包括为此解决后勤和装备短缺问题，部署更多实现和增强战斗力的手段，如抵御简易爆炸装置威胁的设备、有效的情报、监视和侦察能力以及无人驾驶飞行器和系统。

为实现这一目标，审查小组建议采取办法优化非索特派团的装备，包括非洲联盟、非索特派团和联索支助办在 2019 年 6 月之前联合开展一次全面的装备逐项审查，以评估非索特派团的后勤和装备能力是否与今后的任务相符。根据确定的部队单位要求说明，此次审查将提出详细的装备调整建议，并查明是否有机会获得资源，用于支持部署特定能力，以便填补重大差距，加强非索特派团的行动能力以及安全和安保。

根据第 2431(2018)和 2245(2015)号决议，联索支助办目前的任务是向最多 10 900 名索马里安全部队人员提供八类(粮食、水、燃料、帐篷、运输、行动区内医疗后送、具备可操作性的通信和防御工事用品)后勤支助，所依据的标准是：(a) 这些部队正式属于国家安全架构，与非索特派团联合开展行动，根据过渡计划是非索特派团总体战略构想的一部分；(b) 支助是根据联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策提供的。这些支助由一个信托基金供资。安全理事会打算将支助范围扩大到索马里安全部队(以前仅向索马里国民军提供支助)，这被视为鼓励将各州部队整编入索马里联邦安全部门的一种手段，但是联索支助办仍只向索马里国民军提供后勤支助，范围没有扩大，原因是整编出现延误，而且捐助方对信托基金捐款的使用设定了条件，规定仅供索马里国民军使用。只有按照索马里当局的明确机制和决定，将各州部队编入索马里安全部队，才能转向由联索支助办向各州部队提供支助。

在审查期间，联邦政府要求探讨将联索支助办的支助扩大到整个索马里国民军的可能性，在国民军的组建工作完成后，其士兵可多达 18 000 人。审查小组认为，应以全面方式处理向索马里安全部队提供支助的问题，在联邦政府领导下，协调对训练、装备和持续保障的支助。这种支助还应包括能力建设内容，以促进最终将这些职能移交给索马里各机构。

因此，就在非索特派团责任区以外地区(如邦特兰和贾穆杜格)向不符合安全理事会目前所定资格要求的索马里安全部队长期提供支助而言，联索支助办并不是最具备条件的一方。联索支助办通过信托基金提供支助，与此相关的挑战仍将存在，包括缺乏可预测性和可持续性、捐助者提出限制条件以及管理、监督或监测支助提供情况的资源或能力不足。此外，随着过渡进程取得进展，联索支助办向索马里安全部队提供的非致命性支助将随着非索特派团缩编而减少。因此，必须在伙伴的支持下找到其他长期解决办法，以便在索马里国民军的总兵力逐渐增加到 18 000 名官兵的情况下，满足联邦政府有关向国民军提供非致命性支助的需要和要求。

考虑到上述原因，审查小组建议按照现有标准维持联索支助办对索马里国民军的支助，但不妨碍以下可能，即在过渡期间将接受联索支助办支助的部队官兵上限提高到 10 900 人以上。提高上限应被用作激励措施，推动在以下方面加速取得进展：落实国家安全架构、采取措施合理调整索马里国民军规模、将更多部队编入索马里联邦安全部队。若要提供任何超出目前上限的额外支助，除了需要捐助方作出充分承诺之外，还需要提高联索支助办管理和提供所需支助的能力，包括利用强有力的人权尽职政策执行机制，尤其是在将各州部队编入索马里国民军方面。

审查小组还审议了在非索特派团将前沿行动基地移交给索马里国民军之后向其提供后勤支助的问题。据说明，只要满足以下条件就可以向接管前沿行动基地的国民军交付现有的支助项目：部队符合资格标准或与非索特派团开展联合行动、在安理会核准的上限之内、已达到人权尽职政策的减少风险要求、支助信托基金有充足资金可用。

问责与合规

审查小组审查了自 2018 年审查以来在人权尽职政策框架中确定的针对侵权行为的关键预防和应对措施的执行情况。这些措施包括成立调查委员会、开展人权培训、宣传非索特派团接战规则并予以遵守、设立平民伤亡事件跟踪和处理小组。审查小组注意到非索特派团各区向平民伤亡事件跟踪和处理小组提交报告的工作得到改善，继续利用该小组来跟踪所有行为体造成的平民伤亡情况。非索特派团同意继续加强小组的工作，以确保各区报告的统一性。对于由非索特派团造成的平民伤害，正在执行由非洲联盟供资的受害者惠给金或赔偿金办法，自 2018 年发生事件的受害者开始。非索特派团还将其接战规则译成部队派遣国语文，并分发给实地官兵。

向非索特派团部队和索马里安全部队提供了有关人权和国际人道主义法的培训，以确保合规和问责。非索特派团继续根据协助通知书和武装航空资产风险评估，监测航空资产风险预防措施的执行情况。为保证采取减少风险措施而规定

的步骤已基本到位并正在取得进展，但在整个过渡期间，仍有必要与联索支助办持续开展协调，以确保航空资产的部署和使用情况更加透明。

审查小组注意到自 2018 年联合审查以来，记录的平民伤亡减少，针对联合国就关于非索特派团侵权行为的指控提出的关切，也做出了更多回应。通过人权尽职政策工作组、儿童与武装冲突问题工作组以及性剥削和性虐待零容忍政策，非索特派团与联合国各实体之间在战略和技术层面的协作得到改善，推动了就侵权问题开展建设性互动。

有必要与联索援助团合作，继续加强和统一非索特派团的各项程序，包括商定统一的标准作业程序，特别是其调查委员会的标准作业程序，这是非洲联盟加强其人权问题问责机制努力的一部分。在接收阶段执行非索特派团有关处理脱离接触战斗人员的标准作业程序遇到挑战，例如在根据不驱回原则视需要在 72 小时内将叛逃者移交联邦政府当局之前，接收第一线缺乏保障叛逃者生活的设施。还有必要在脱离接触战斗人员被移交地方当局之后加强后续跟踪机制。

审查小组还注意到，在跟踪非索特派团以外行为体发动的空袭所造成的平民伤亡方面存在挑战，并注意到在确定非索特派团现有军用航空资产的相关指挥和控制级别方面存在问题。这些问题尤为重要，原因是正在考虑为非索特派团提供更多军用航空资产，因此需要采取更完善的预防措施以及平民伤亡事件跟踪和处理措施，还需要为联索支助办支助的军用飞机配备跟踪装置，以协助调查据报由非索特派团航空资产造成的平民伤亡，或查实伤亡是否与这些资产有关，并且使预防和应对过程和办法总体上更为有效。

非索特派团应继续确保在筹备、开展和审查行动的各阶段审议和审查人权问题，适用人权政策，包括为此全面执行非索特派团人权尽职政策减轻风险措施表。除了培训之外，这些活动还应继续包括人员甄选和筛查，将人权纳入规划，继续根据当前行动情况调整和适用标准作业程序、部队指挥官指令和其他行动命令，加强平民伤亡情况跟踪办法，努力确保在发生侵权行为时追究责任。

必须注重加强索马里安全部队在过渡期间遵守人权标准和国际人道主义法的能力，这对保障民众享有可持续的安全环境必不可少。鉴于非索特派团向索马里安全部队提供指导或培训，特派团所发挥的示范和榜样作用将至关重要，以便支持索马里安全部队预防和应对机制的专业化和制度化工作。已编写联合国、非洲联盟和索马里联邦政府之间的三方谅解备忘录草案，目的是为联索支助办向索马里国民军提供后勤支助提供法律框架，草案列有加强执行人权尽职政策和采取减少风险措施的规定。在指导索马里安全部队以及与其进行互动期间，非索特派团应与联索援助团、联索支助办和国际伙伴一道，继续推广其经验和活动，以保证合规和问责，并确保从强有力的合规机制中获得行动方面的红利。

保障 2020/21 年选举安全

在索马里走向全面运作的联邦国家的道路上取得进展的一个关键指标将是为 2020/21 年的一人一票选举做好准备。预期非索特派团将在支持索马里安全部门保障选举工作安全方面发挥关键作用。全国独立选举委员会称，选择登记地点的工作将于 2019 年 6 月启动，选民登记将于 2020 年初开始，并于 2020 年最后

一个季度举行投票。选举法草案规定，应“在可能的情况下”举行选举。考虑到安全局势，预计选民登记和投票工作将集中在有非索特派团和索马里安全部队提供安全保障的居民点和经评估认定可保证安全的其他指定地点。

选举安全的筹备工作仍处于早期阶段。审查小组了解到，联邦政府计划设立一个联邦选举安全工作队作为国家选举安全协调机构，工作队成员包括联邦政府、全国独立选举委员会、非索特派团、索马里国民军、所有联邦和成员州警察及其他安全部门以及联索援助团-联合国开发计划署综合选举支助小组，这项工作借鉴了为监督 2016 年选举进程的安保计划而设立的类似机构的经验。工作队将制定一项选举安全计划并监督其执行情况，计划内容涵盖选民登记、投票活动和相关活动等各项选举事务。目前，选举委员会已根据安全部队的建议确定了大约 1 780 个可能的选民登记地点，最终数目和地点将在选民登记即将开始时确定。考虑到今后几个月就应该启动确认选民登记地点和保障其安全的进程，因此尤为迫切需要设立这一工作队。

同样重要的是，选举安全计划和所选地点应与执行非索特派团优先任务和过渡计划保持一致，为此，审查小组所倡导的联合规划和协调机制应该与联邦选举安全工作队举行定期协商，以确保重组和过渡工作与选举安全规划保持一致。预计索马里警察将在保障选举安全方面发挥突出作用，因此可能需要非索特派团警察提供更多支持，进而需要增加非索特派团警察部分人数，其支助需求也会相应增加。为了使非索特派团能够执行更多支助选举进程的预期任务，联索支助办将向其提供支助，因此可能还需要为联索支助办预算提供更多资源，并早日进行联合规划和确定优先次序。

对非索特派团任务的影响

审查小组认为，第 2431(2018)号决议规定的非索特派团的战略目标和优先任务仍然有效，但应把它们主要放在索马里安全职责过渡的背景下看待。特别是，应在逐步执行过渡计划和到 2021 年将安全职责全面移交给准备就绪和有能力的索马里安全部队和机构的战略结束状态的背景下，理解非索特派团在挫败青年党方面的作用。非索特派团应在支持执行过渡计划的总体构想范围内，继续对青年党开展有针对性的进攻行动，包括与索马里安全部队一起行动。同时应该强调，大幅减少青年党的威胁不是一项纯粹的军事任务，而需要做出全面努力，扩展国家权威，建立法治，包括治安和司法，并解决造成青年党和其他非国家武装团体继续在索马里发展壮大的意识形态、部族和社会经济方面的原因。所有这些努力都需要国际社会在联邦政府的领导下并根据其优先事项继续给予支持。同样，非索特派团执行保障主要补给线安全这一优先任务也需要多种因素配合支持，包括部署军事力量、开展治安工作、平民参与和当地民众的支持。如果没有索马里安全和文职部门的充分参与，这一任务是不可能完成的。索马里联邦、成员州和地方当局在国际社会支持下领导开展稳定与和解努力，对实现过渡至关重要，并确保非索特派团和索马里安全部队收复的地区在非索特派团撤出后不回到青年党的控制之下。

安全理事会打算在安全状况和索马里能力和职能允许的情况下，考虑进一步削减军警人员(第 2431(2018)号决议，第 24 段)。就此，过渡方面的进展、特别是在组建索马里安全部队和建设索马里机构能力方面的进展以及对威胁环境的持

续评估，应成为确定 2020/21 年选举结束前非索特派团军警人员人数的驱动参数。鉴于当前的安全局势、过渡和索马里联邦安全部门的状况及前景，审查小组确定了关于选举结束前非索特派团军警人员人数的以下备选方案。

备选方案 1

维持目前的部队人数上限，同时根据实地进展情况进行削减

备选方案 1 的依据是，评估认为索马里的威胁程度仍然很高，过去一年过渡计划的执行缺乏进展，特别是组建有能力的索马里安全部队的步伐缓慢，因此在现阶段无法明确决定削减军警人员，尤其是考虑到即将进行选民登记和选举活动。只要在国家安全架构下组建起人数足够和部族平衡的安全人员，并由国际伙伴协调提供培训和能力建设，就可以按商定计划拆除非索特派团的若干地点或向索马里当局移交，这样就能释放一些非索特派团部队人员。不过，应该根据过渡计划的执行进度和成功程度，在实地做出削减和调整的决定。鼓励在今后两年根据实地情况进一步削减人员。

这一备选方案将使非索特派团、联邦政府和相关伙伴能够评估和建议为支持 2020 年底或 2021 年初结束的选举周期所需的非索特派团军警人员的适当人数，包括可能通过恢复旨在执行过渡计划的联合规划和协调机制而进行的任何削减。如果安全局势和行动需求允许，也可以通过这一机制就重整军事和警务活动提出建议，包括在规定的军警人员数量上限范围内增加非索特派团警务人员。应当指出，即使部队人数保持不变，也应继续向索马里当局移交非索特派团地点，这将释放非索特派团部队以开展更多的机动行动。

然而，审查指出，避免进一步按规定进行削减，可能会增加在执行过渡计划和在预计时限内建设索马里安全能力方面持续进展不足的可能性。如果没有规定的削减，过渡在未来几年可能不会取得足够的进展，在选举后削减非索特派团部队的工作也不会随着过渡的势头进行。

备选方案 2

按时间表逐步降低非索特派团军警人员人数上限

作为过渡计划执行工作的一部分，并鉴于联邦政府计划在 2019 年和 2020 年接管安全职责和建设有能力的索马里安全部队，继续进行从 2017 年 12 月开始的非索特派团部队人数削减工作，能保持建立索马里安全自主权和领导权的势头。规定进一步削减，可以推动加快实施国家安全架构，包括组建安全人员，并推动充分规划和执行过渡及其他安全部门目标，这些目标需要及时实现，才能进行削减。

可规定下一次削减非索特派团军警人员人数的工作在 2020 年 2 月底之前进行。这将避免影响定于 2020 年第一季度开始的选民登记，同时也使非索特派团有时间规划和开展行动，确保主要补给线的安全，拆除或移交前沿行动基地，以及完成执行行动构想和支持过渡的其他重组任务。

联邦政府提议和计划在 2019 年年底前接管 12 个前沿行动基地，可能将释放约 2 000 名非索特派团士兵，这为在 2020 年 2 月底之前削减人员提供了两种可能性。第一，按照以往部队削减的先例，将军警人员上限减少 1 000 人，这也符

合非索特派团建立机动部队和快速反应部队的计划，按计划，新建部队部分人员将从前沿行动基地和其他地点拆除或移交后释放的人员中来。然而，如果联邦政府和非索特派团制定的目标没有有效规划和实现，就有可能导致这些部队的撤出使平民百姓遭受青年党的报复袭击，或阻碍建立机动部队，从而对非索特派团的重组产生不利影响。

第二种可能性是将目前的军警人员减少 2 000 人，如果前沿行动基地按时拆除或移交的话，那么释放的所有部队可能都包括在这里面。虽然这一削减可能为加快建立索马里承担安全职责的能力提供机会，但也会带来相当大的风险。这可能会妨碍非索特派团进一步重组的能力，并阻碍建立机动部队。如果过渡计划的执行继续拖延，非索特派团可能会被迫在索马里安全部队没有做好接管准备的情况下撤离据点，使这些地区的民众面临风险、暴露在青年党的威胁之下，增加被迫境内流离失所的可能性。或者，非索特派团继续把守这些据点，但有可能减少执行一些授权任务，这可能对包括选民登记和选举安全在内的总体安全产生不利影响。

非索特派团警察

从长远来看，索马里的内部安全应逐步成为警察的责任，特别是在居民点。为了促进这些职责的成功移交，并考虑到索马里警察和非索特派团警察在保障 2020/21 年选举安全方面可能发挥的关键作用，还可以考虑在军警人员总人数上限范围内，并根据安全理事会关于非索特派团进行重组、增加警务人员的要求，增加非索特派团的警察人数。审查小组建议，非索特派团警察部分可以扩大，到 2020 年再部署最多两个各有 160 人的建制警察部队和最多 67 名单派警察。非索特派团警察人数的任何增加，都将配以非索特派团军事人员的同等减少。

上述关于非索特派团的建议旨在涵盖 2020 年底或 2021 年初选举周期结束之前的这段时间，但这并不排除必要时在该日期之前对非索特派团和安全过渡情况进行审查。在这段时期之后，即执行过渡计划和非索特派团行动构想第三阶段之时，应该进行一次战略审查，评估向索马里安全部队全面移交的前景。

意见

我要感谢非洲联盟委员会在 2019 年对非索特派团进行联合审查时与联合国的大力合作。索马里联邦政府代表积极参与审查同样值得称赞，这表明索马里致力于全面承担本国的安全职责。我还要感谢欧洲联盟、安全理事会成员、非索特派团警察和部队派遣国以及其他国际伙伴与审查小组互动交流。我赞扬非索特派团、联索援助团、联索支助办和联合国驻非洲联盟办事处为联合审查工作提供便利，并继续努力推动实现索马里的安全过渡。我赞同上文概述的联合审查小组所提建议，并敦促安理会积极考虑这些建议。

关于非索特派团军警人员人数的备选方案，我敦促安全理事会根据上文概述的机会和风险做出决定。我同意非洲联盟委员会主席向和平与安全理事会提出的建议，即考虑到索马里的安全局势和在执行过渡计划方面的拖延，现阶段维持非索特派团部队人数。关于军警人员人数的任何决定都应确保现有成果得到维护，特别是在保护平民人口方面，并确保选举安全不受损害，人道主义准入得到保障。

非索特派团能否获得可预测和可持续的资金，仍将是决定非索特派团 2020 年后能够维持多少兵力的一个关键因素。应继续与非洲联盟共同探索在这一时期之后为非索特派团提供资金的途径，我呼吁国际社会在这方面提供支持。

2019 年，索马里正在采取步骤，克服现有内部政治分歧，进一步推进政治、安全和经济改革，恢复持续进步的势头。建立包括所有联邦成员州地区部队在内的自立的安全部门的前景，在很大程度上取决于联邦、成员州、行政州和部族各级政治与和解进程的进展。我敦促索马里领导人加倍努力，在建立索马里联邦国家的共同愿景下恢复政治对话，这将转化为持续、定期的合作，以解决所有未决问题，并在按照商定的国家安全架构建设联邦安全部门方面加速进展。

索马里过渡计划为从非索特派团向索马里全面、基于条件地移交安全职责提供了框架。我相信非索特派团致力于支持过渡，并赞扬特派团为此目的正在采取重组步骤。我欢迎进行非索特派团行动准备情况评估和制定战略行动构想，并敦促最后确定详细的非索特派团和索马里国民军联合实施计划。非索特派团努力部署全部警察部分，并在各区总部部署部分文职人员，表明特派团明确承诺参与索马里事务。我认为，在非洲联盟、政府间发展组织和联合国之间建立强有力的伙伴关系，利用各组织的优势，可以成为支持索马里政治进程的有力工具。

必须恢复和改善非索特派团、索马里当局和安全机构以及相关国际伙伴之间的有效联合规划和协调。过渡计划的成功执行取决于在组建有能力、可接受、可问责和负担得起的索马里安全部队方面取得进展，这些部队应逐步接替非索特派团。随着非索特派团的重组，无论是撤离阵地还是将阵地移交给索马里安全部队，青年党在这些地区卷土重来的可能性很大，这会使民众身处险境，很可能遭到报复。因此，必须了解和减轻重组对社区的影响。为确保人的安全，过渡规划和实施必须全面，符合人权标准和国际人道主义法，并包括非军事方面的内容，包括提供法治、基本服务和建立地方行政机构。与此同时，索马里的国际安全伙伴应加强努力，协调支持索马里安全部队的培训和能力建设，以期按照国家安全架构建立联邦安全机构，这对在非索特派团支持下执行过渡计划至关重要。鉴于索马里特别是摩加迪沙的安全趋势令人深感关切，这些努力更为紧迫。

在索马里成为全面运作的联邦国家的道路上取得进展的一个关键指标，是为 2020/21 年的一人一票选举做好筹备，准备就绪。我赞扬全国独立选举委员会在这方面的工作，并期待议会通过选举法案，以提供必要的立法框架。我鼓励联邦政府尽快建立由所有相关实体组成的联邦选举安全工作队，确保进行充分的安保规划和准备，并呼吁国际社会提供必要的额外支持，以确保举行安全可信的选举。

我向非索特派团和索马里安全部队勇敢的男女工作人员致敬，感谢他们为数百万索马里人的安全与和平所作的努力和牺牲。

请提请安全理事会成员注意本信为荷。

安东尼奥·**古特雷斯**(签名)